

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS**  
**PÚBLICAS**



**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE  
MAGISTER EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN  
EN GESTIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TITULO**

**PROBLEMAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE METAS DE  
REDUCCIÓN DEL DELITO EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**

***PRESENTADO POR MARIO NÉSTOR MORENO ALVARADO***

***ASESOR***

***MAG. FRANK CASAS SULCA***

**LIMA – PERÚ**

**2016**

- I. INTRODUCCIÓN
- II. MARCO TEÓRICO.  
Seguridad Ciudadana y rol del Estado
- III. PROBLEMÁTICA EN LOS DATOS DEL DELITO
  - A. Problemas en las fuentes de información
  - B. Criminalidad Relativa, una visión de la victimización en el país
  - C. La información concentrada en las denuncias
  - D. Problemas de los indicadores operativos
  - E. Más allá de las cifras de victimización
  - F. Construcción de metas en busca de la reducción de delitos en el Perú
  - G. Formulación y establecimiento de metas en la reducción del delito
- IV. CONCLUSIONES
- V. BIBLIOGRAFÍA

## I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años la agenda nacional se ha circunscrito fundamentalmente en la seguridad. Los altos índices de violencia e inseguridad ha generado que la población y los distintos gobiernos consideren enfrentar este mal social con distintas herramientas y dispositivos legales para así mostrar seguridad. En ese sentido, es la Policía Nacional la encargada de brindar seguridad y Orden Interno a la nación por mandato constitucional.

Si bien en los últimos veinte años se han generado distintos componentes de reforma política para fortalecer a la institución policial, la preocupación por los sistemas de información y el uso del dato para la toma de decisiones ha sido escasamente atendida por las autoridades. Lo cierto es que sin sistemas de información apropiados las decisiones de políticas serán escasamente objetivas.

Hoy en día la información con que cuenta la PNP es bastante precaria de ahí que queda la pregunta sobre la calidad de uso de datos con que se están construyendo las metas y objetivos de las acciones policiales para controlar la criminalidad.

Nuestro objetivo de investigación busca justamente realizar un trabajo descriptivo que señale puntualmente cuáles son las deficiencias con que se construyen las metas de seguridad ciudadana en nuestro país a través de la Policía Nacional.

Para ello, hemos realizado un estudio de corte cualitativo con entrevistas a los actores que operan la política de Seguridad Ciudadana en nuestro país.

Para un entendimiento profundo del tema hemos procedido también a revisar documentación de archivos legales y estadísticos.

## II. MARCO TEÓRICO

### SEGURIDAD CIUDADANA Y ROL DEL ESTADO

La seguridad ha sido y es considerado uno de los grandes problemas del país, la demanda de la población es cada vez mayor y exige a las autoridades el desarrollo más eficaz de las medidas que se aplican para garantizar el Desarrollo Humano, según la Organización de la Naciones Unidas (ONU), el Desarrollo Humano es un proceso de expansión de las libertades efectivamente disfrutadas, no es automático. Es por ello que debe estar intrínsecamente relacionado a la seguridad humana a fin de proteger al individuo de cualquier amenaza proveniente de la naturaleza, enfermedades, hambre pobreza extrema y la criminalidad.<sup>1</sup>

Actualmente la seguridad constituye una de las principales preocupaciones del Estado, constituyendo una de las exigencias de la población, la cual busca una respuesta a una problemática cada vez más crítica, sino también se transforma adoptando cada vez figuras más complejas.

“Este aumento, fenómeno relativamente reciente en la región, tiene ya confirmados efectos negativos en el desarrollo humano y se presenta también como un elemento distorsionador para la dinámica democrática. La enorme importancia porcentual de los gastos asociados a la violencia que, en consecuencia, no son destinados a la inversión productiva o a la inversión social son una prueba de ello, así como la progresiva erosión de

---

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),1994, “Informe sobre desarrollo humano-Bogotá”

la credibilidad en las instituciones democráticas, que se ven superadas por un fenómeno para el que no parecen tener respuesta”.<sup>2</sup>

En este contexto, el rol del Estado se presenta como un eje principal al hacer frente al fenómeno del delito, pero no solo como un ente rector de las políticas públicas, sino más bien como un elemento articulador de los esfuerzos de toda la sociedad, que exige una solución integral al incremento del delito, convirtiéndose ello en una necesidad de entender la magnitud del problema, de una manera real y efectiva a fin de llevar a cabo políticas públicas con eminente carácter estratégico, en razón que la libertad y la seguridad son elementos esenciales de la vida humana, tal como lo señala el Instituto Internacional de DDHH: “La seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano”.<sup>3</sup>

El establecimiento de políticas públicas con relación a la inseguridad y el delito, tendrán que estar orientadas necesariamente a la reducción del delito en forma concreta es decir a la victimización, considerada como “la forma en que un delito afecta a una persona o a un hogar, la manera en que una persona de manera individual o colectiva, ha sufrido daños incluidos los físicos y mentales, el sufrimiento emocional, las pérdidas económicas o la disminución de sus derechos fundamentales mediante actos u omisiones que violan las leyes penales vigentes”<sup>4</sup>.

En ese sentido, lo que busca una política pública en la reducción del delito es que este se reduzca; es decir, que las medidas que se adopten como parte de la política pública estén orientadas a la disminución concreta del

---

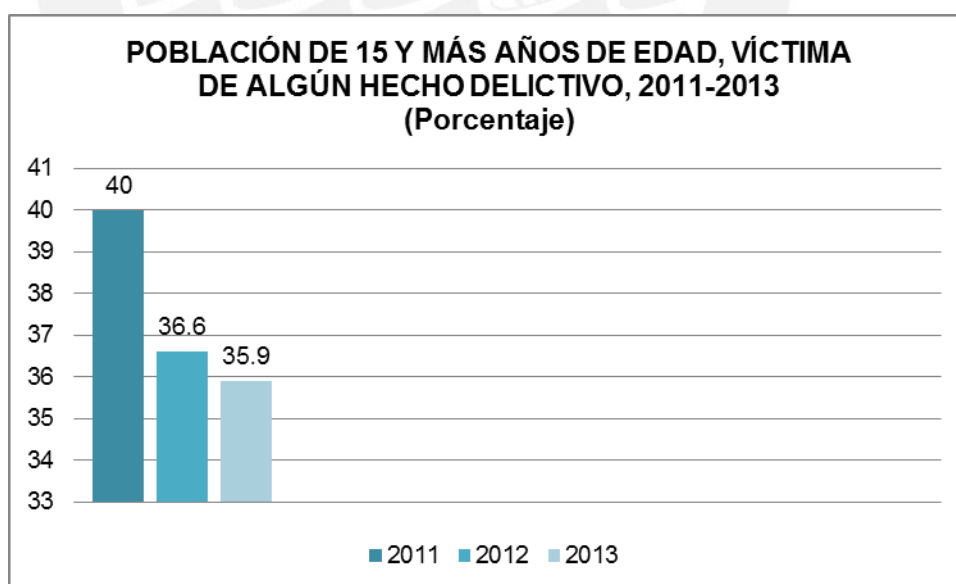
<sup>2</sup> ÁLVAREZ Alejandro, 2006, “El Estado de La Seguridad en América Latina” pág. 2

<sup>3</sup> Instituto internacional de DDHH, 2012, “Seguridad Humana en América Latina” pág.14

<sup>4</sup> Organización de Naciones Unidas, 2010, “Manual para encuestas de victimización”, pág.

delito, más allá de alcanzar metas administrativas de los sistemas policiales o judiciales, como medir el delito en razón al número de denuncias realizadas en las dependencias policiales o las sentencias impuestas por el Poder Judicial o el número de internos internados en los penales.

Sin embargo, no solo en nuestro país la adopción de políticas públicas orientadas a la disminución del delito, son tomadas políticamente, sin observar un sistema metodológico que nos permita tener el carácter integral del delito, incluyendo la “cifra negra” y la efectividad de las medidas adoptadas en cada uno de los programas llevados a cabo, situación que es observada por Garland: 2005 “El proceso de generación de las políticas públicas se han vuelto profundamente politizado y populista. Las medidas de políticas públicas, se construyen de una manera que parecen valorar, sobre todo, el beneficio político y la reacción de la opinión pública por encima del punto de vista de los expertos y las investigaciones”<sup>5</sup>.



Fte. INEI “Encuesta Nacional de Programas estratégicos 2011-2013”

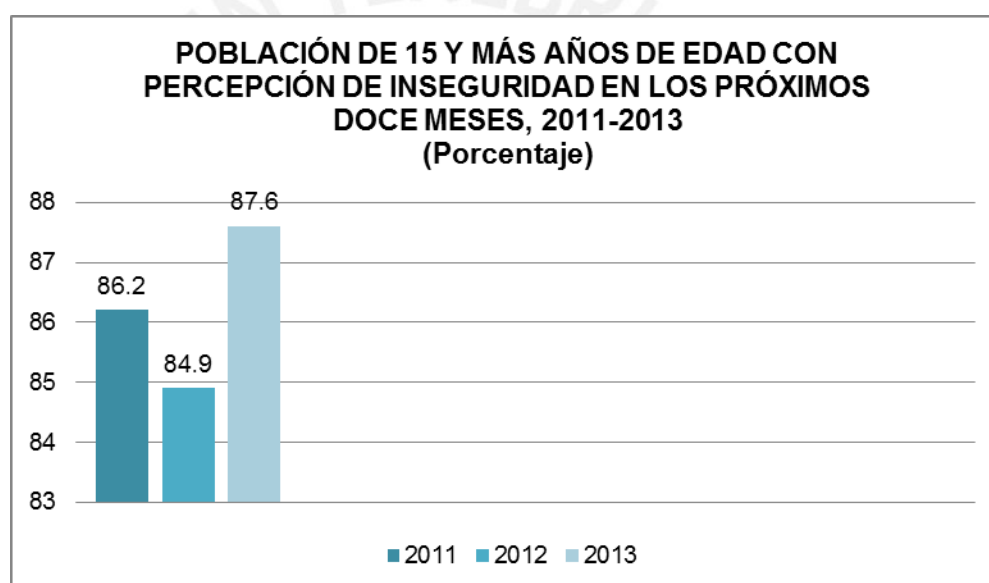
Elaboración propia

<sup>5</sup> GARLAND David, 2005, “Cultura del Control”, pág. 49.

TOTAL	AÑO			VARIACION PROCENTUAL 2012-2013
	2011	2012	2013	
	40	36.6	35.9	-0.7

Fte. INEI "Encuesta Nacional de Programas estratégicos 2011-2013"

Elaboración propia



TOTAL	AÑO			VARIACIÓN PROCENTUAL 2012-2013
	2011	2012	2013	
	86.2	84.9	87.6	2.7

Fte. INEI "Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2011-2013"

Elaboración propia



### III. PROBLEMÁTICA EN LOS DATOS DEL DELITO

#### A. PROBLEMAS EN LAS FUENTES DE INFORMACIÓN

Conocer la real efectividad de los programas que se desarrollan como parte de las políticas públicas para la disminución del delito, implica tener que contrastar el resultado de los programas, con información real de este fenómeno.

“Es esencial tener evidencias sólidas para el desarrollo de políticas y programas para la prevención del delito con miras a prevenir o reducir el delito, mejorar la seguridad comunitaria y reducir el miedo al delito en las comunidades. Esta evidencia también puede usarse para evaluar la eficacia de los programas gubernamentales para la prevención del delito”<sup>6</sup>, lo señalado por la Naciones Unidas, está relacionado directamente con la información que nos proporciona las cifras de victimización, de otra manera la información recibida podría encontrarse sesgada, marcada por la cifra negra de los delitos, lo que se materializa por los datos estadísticos que proporcionan actualmente la Policía Nacional, que refleja el número de denuncias registradas o en el caso del Ministerio Público.

En este sentido “las encuestas de victimización son una herramienta que ayuda a los gobiernos y al público a entender los problemas relacionados con la delincuencia y como enfrentarlos”<sup>7</sup>; asimismo, proporcionan información relacionada a la caracterización de las víctimas del delito y del desempeño de las autoridades, los que nos

---

<sup>6</sup> Organización de Naciones Unidas, 2010, “Manual para encuestas de victimización” pág.5.

<sup>7</sup> INEGI, 2013, “Encuesta Nacional de victimización y Percepción sobre seguridad Publica. México” pág.13.



permite enfocar el problema y las posibles soluciones de una manera integral.

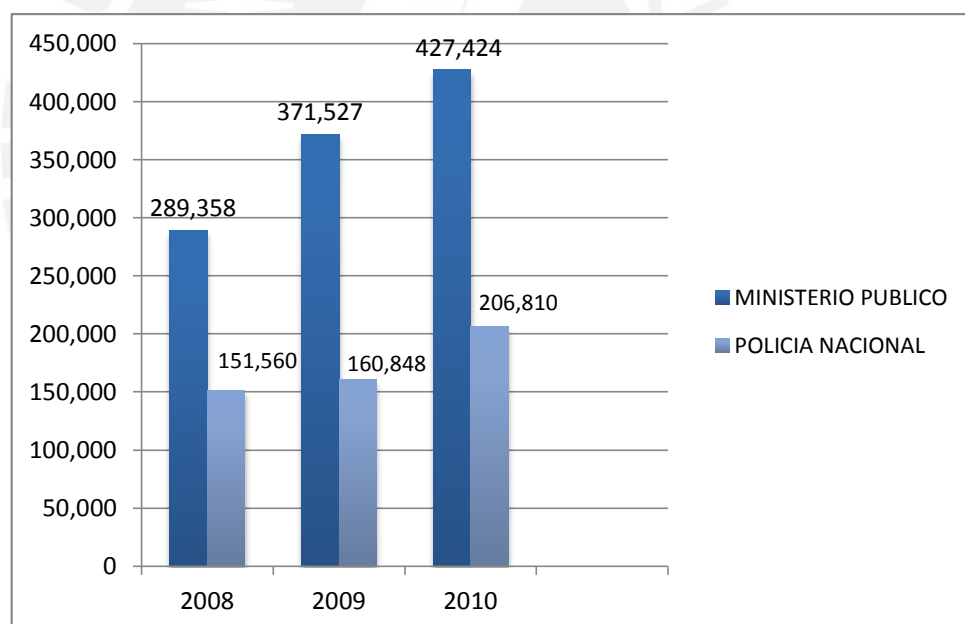
Sin embargo; los datos que nos puede proporcionar las cifras de victimización “es necesario construir mecanismos para estandarizar las categorías de registro entre las instituciones, establecer protocolos de registro estandarizados y crear una cadena de producción de datos clara, rigurosa y verificable”<sup>8</sup>, lo señalado por Mujica (2012) está orientado a la obtención de información fiable sobre victimización, la cual podrá ser contrastada con los resultados de los programas de disminución del delito, de esta manera se podrá medir el impacto y resultado de los mencionados programas, generándose una cadena de ejecución por resultados, que lleva consigo la asignación de presupuestos necesarios para la obtención de las metas propuestas, situación que resulta positiva y con carácter prospectivo referente al delito, el estado y la sociedad.

Por otro lado, existe un problema estructural en la gestión de base de datos en las diferentes instituciones, el cual no permite contar con información homogénea, lo cual impacta negativamente en el proceso de tener que procesar información estadística para la generación de políticas, ya que no teniendo información concreta, no podría establecerse la real situación de la problemática de la criminalidad en el Perú, no siendo posible el establecimiento de metas o implementar programas orientados a la disminución de los delitos, porque todos ellos tienen como punto de partida, información no acuerdo a la realidad, situación que genera la imposibilidad de realizar la medición de impacto de los programas aplicados.

---

8 MUJICA Jaris, “Problemas y Consideraciones básicas sobre la medición del delito en el Perú”.pág.167

Actualmente existen cifras que han sido generadas por la Policía Nacional y el Ministerio Público, instituciones que no cuentan con procedimientos ni métodos homogéneos para llevar a cabo la recopilación, procesamiento y sistematización de las mediciones, tal como se podrá apreciar en el cuadro estadístico Nro. 01, en donde la (PNP) registra con relación al (MP) durante los años 2008, 2009 y 2010, una diferencia sustancial del 52%, 43% y 48%, sobre el "Crimen y la Violencia" según información publicada por el INEI. "Esta deficiencia se encuentra ampliamente relacionada con la escasa comprensión del fenómeno delictivo en el Perú y la ausencia de una política pública de seguridad ciudadana"<sup>9</sup>.



Fuente: INEI

Elaboración propia.

"La cuantificación del delito es un asunto complejo y requiere de revisiones específicas por cada uno de los tipos de delitos que se

<sup>9</sup> Instituto de Defensa Legal, 2013, "Seguridad Ciudadana Informe Anual 2013", pág.14

quiere estudiar, según su propio contexto, según sus tasas relativas y según su propia fenomenología”<sup>10</sup>. En efecto, cada delito tal como lo señala Mujica tiene una especial causa e impacto, por lo que su estudio para la implementación, de la política pública, tendrá que ser dirigida a esta causa y por lo tanto objeto de su medición a fin de corroborar sus resultados y verificar la implicancia directa o no de las actividades de los programas, en la disminución o incremento de los delitos.

## **B. CRIMINALIDAD RELATIVA, UNA VISIÓN DE LA VICTIMIZACIÓN EN EL PAÍS**

“La medición precisa de los niveles de criminalidad y delincuencia en países en desarrollo ha sido y continúa siendo uno de los mayores obstáculos para el diseño de políticas públicas que puedan atacar el problema de forma efectiva y eficiente. La ausencia de sistemas de recolección de datos adecuados conjuntamente con unos niveles de capacidad insuficiente para su recolección y posterior análisis hacen que la disponibilidad de estos sea limitada<sup>11</sup>. (DAMMERT, 2010:45). Esta afirmación de validez en el caso del Perú, se centra en el hecho de las mediciones efectuadas en razón a las denuncias presentadas tanto en la Policía Nacional, así como en el Ministerio Público, que significativamente resultan insuficientes si consideramos que no reflejan el número total de hechos delictivos que se producen.

Sin embargo, existen esfuerzos de instituciones públicas y privadas referentes al tema de la victimización, así tenemos trabajos realizados los realizados por “Lima Como Vamos”, tal como la efectuada en el año 2012 donde arrojó una victimización por hogares promedio para Lima

---

<sup>10</sup> MUJICA Jaris, “Problemas y Consideraciones básicas sobre la medición del delito en el Perú”pág.176

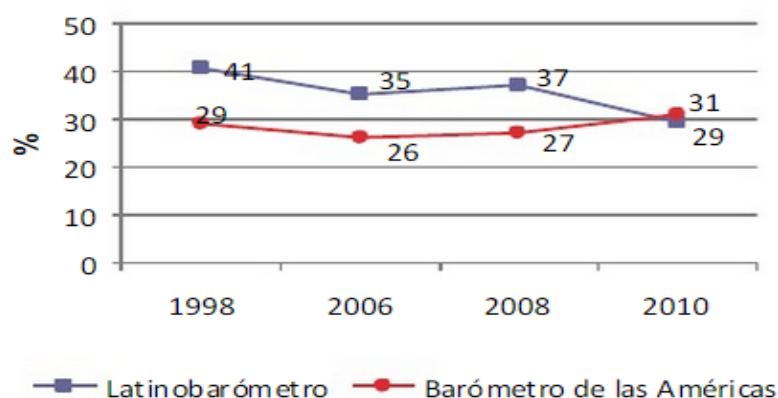
<sup>11</sup> DAMMERT Lucia, 2010, “Crimen e Inseguridad, Indicadores para las Américas”. FLACSO/BID, pág. 45

Metropolitana del 42.9%, que se incrementó al correspondiente del 2011 que alcanza un 42.5% porcentual. “Este ligero incremento afectó por igual a los hombres y a las mujeres, a los jóvenes y a los adultos mayores, y al nivel socioeconómico D y E, en tanto que el indicador cayó entre los adultos jóvenes y en los niveles socioeconómicos AB y C”<sup>12</sup>.

“LAPOP”, “ENAPRES”, Latinobarómetro e “INEI”; en ellos se observan diferentes objetivos, la muestra escogida para sus trabajos difieren del trabajo nacional o específicamente Lima, así como también en los niveles de inferencia de cada una de ellas.

De igual forma, a pesar que los estudios son similares, difieren unos de otros, señalando tendencias inversas tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO NRO.02 VICTIMIZACIÓN EN EL PERÚ 1998-2010**



Fte. Dammert Lucia, “Seguridad Ciudadana en el Perú Las cifras del desconcierto”. 2012

Como se puede observar el Latinobarómetro muestra una caída de 10 puntos porcentuales, mientras LAPOP registra un incremento de 2 puntos porcentuales en este mismo periodo de victimización, lo que

<sup>12</sup> CIUDAD NUESTRA, 2012, “Segunda Encuesta de Victimización Lima Metropolitana”, pag.1

nos puede indicar una diferencia marcada ya sea en procedimiento o inferencia.

En este sentido, referente a la victimización en el Perú la información es poca, contradictoria y no permiten efectuar un análisis específico referente a los niveles de criminalidad, por ello el establecimiento de metas específicas de los programas que se pudieran implementar, resultarán difíciles de monitorear o evaluar en sus reales dimensiones.

También se tiene el trabajo realizado por ENAPRES (Encuesta Nacional de Programas Estratégicos) dependiente del INEI., que tiene dentro de sus objetivos, obtener información para la construcción de indicadores que permitan elaborar una línea base a fin de conocer su evolución a través del tiempo; sin embargo, no formula información desagregada, ni información distrital, constituyendo una falencia para la aplicación de las políticas a niveles de gobierno local, incidiendo directamente en el planeamiento, presupuesto y evaluación de estas.

### **C. LA INFORMACIÓN CONCENTRADA EN LAS DENUNCIAS**

La estadística que se maneja actualmente en el Sector Interior se encuentra basada en su totalidad por la brindada por la PNP., la misma que es obtenida por la Dirección de Tecnología de la Comunicación y Estadística por intermedio de la División de Estadística.

Esta información que es recepcionada y que se establece como marco para el desarrollo del planeamiento no solo del sector, sino también del presupuesto económico para estos planes, tiene su fundamento en la denuncias policiales, tal es así que el Instituto Nacional de Estadística e Informática toma como base del estudio de la criminalidad la data estadística brindada por la PNP.

Las estadísticas policiales en el Perú son un conteo de los delitos denunciados o detectados por la policía los cuales son registrados en los diferentes libros de denuncias, que finalmente son anotados y estructurados en formatos, esto es en el interior del país, mientras que actualmente en 120 comisarías de Lima lo realizan de manera digital en el Sistema informático policial de Denuncias, en razón de tablas que se vienen implementando, con toda una problemática detrás de este proceso.

Sin embargo, solo un segmento de los hechos delictivos que ocurren son denunciados ante la policía, “para que llegue a ser de conocimiento de la policía, el delito debe sobrevivir una serie de decisiones por parte de la víctima y la policía, incluyendo el reconocimiento del delito, de parte de la víctima”<sup>13</sup>

Estas decisiones están relacionadas al reconocimiento por parte de la víctima, si el hecho suscitado es un delito, este primer paso de reconocimiento está directamente relacionado, a la estructura de violencia que se registra en el país, en donde en muchos casos se consideran “normales o casi normales” algunas figuras delictivas, como es el caso de los delitos contra la libertad sexual, la violación entre familiares o amigos, en otros casos el hecho de querer que no se conozca este hecho, en pro de proteger su imagen social. En otros casos se considera que la denuncia policial referente al delito, es inocua y una pérdida de tiempo, en otros casos se teme a las represalias que pudieran venir de estas denuncias y en el peor de los casos se considera que estas situaciones son menores y estiman por conveniente efectuar las denuncias, en razón que consideran que

---

<sup>13</sup> Organización de Naciones Unidas, 2010, “Manual para encuestas de victimización” pág.7



estas situaciones son de menor importancia o que la policía no puede hacer nada para ayudarlas.

“La comparación de las estadísticas delictuales que se generan a partir de los sistemas de registro policial presenta algunas dificultades. La primera de ellas es que un gran número de delitos no ingresan al sistema debido a que no son reportados y también a la alta selectividad para cierto tipo de hechos. A lo anterior hay que agregar dificultades tanto en su dimensión técnica como operativa. Algunas de estas diferencias apuntan principalmente a elementos legales, operacionales y a difusión de información”<sup>14</sup>.

Esta situación que se presenta en el esquema de enfrentar al fenómeno de violencia en el Perú, que tiene como fundamento técnico estadísticas generadas por las denuncias registradas en las dependencias policiales y Ministerio Público, tienen grandes sesgos de información esta es la “cifra negra del delito”, la cual no permite conocer en su verdadera dimensión y por lo tanto no establecer las políticas públicas necesarias para hacer frente a ella.

“La medición precisa de los niveles de criminalidad y delincuencia en países en desarrollo ha sido y continúa siendo uno de los mayores obstáculos para el diseño de políticas públicas que puedan atacar el problema de forma efectiva y eficiente. La ausencia de sistemas de recolección de datos adecuados conjuntamente con unos niveles de capacidad insuficiente para su recolección y posterior análisis hacen que la disponibilidad de estos sea limitada <sup>15</sup>. (DAMMERT, 2010:45); el

---

<sup>14</sup> FUENTES ROMERO DAVID 2003 Políticas Publicas y Seguridad Ciudadana: La Violencia como Problema Publico, pag15

<sup>15</sup> DAMMERT,SALAZAR,MONTT, 2010, Gonzales “Crimen e Inseguridad, Indicadores para las Américas. FLACSO/BID, pág. 45 .



Estado peruano no puede enfrentar con visos de efectividad y eficiencia al fenómeno de la violencia criminal, sin tener una base técnica establecida con datos correctos, que ayuden finalmente a cumplir metas concretas.

El establecimiento de la medición del delito en razón a disminuir el número de denuncias, nos lleva a generar una serie de procesos erróneos:

Considerar que una de las metas principales es la disminución de las denuncias, no siempre la disminución de denuncias determinará la disminución de la comisión de delitos, este esquema de medición y de establecimiento de las metas, no se basa en cuestiones concretas, ya que existe una cifra negra delito por una parte, y por otra se puede alcanzar estas metas, de manera negativa al convencer a la ciudadanía de la pérdida de confianza en sus autoridades y de estas no pueden hacer nada por darles seguridad y protección.

Lo que se busca, finalmente es disminuir la cifra de victimización mediante programas efectivos en la lucha contra el crimen, para ello el establecimiento de las metas, deberán tener como fundamento de su establecimiento un trabajo técnico de cifras de victimización las cuales deben dar inicio a las prácticas policiales operativas, buscando la disminución de estas cifras.

#### **D. PROBLEMAS DE LOS INDICADORES OPERATIVOS**

La problemática del establecimiento de indicadores y metas basadas en las denuncias y no realmente en cifras de victimización, lleva a la ejecución de planes nacionales con serias deficiencias, como es el caso del Plan Nacional de la lucha contra el narcotráfico, en el cual

uno de sus indicadores es la intervención, captura o desarticulación de bandas dedicadas al narcotráfico.

En este caso específico, podríamos analizarlo desde un punto de vista operativo, ya que el incremento de captura de las bandas de narcotraficantes, podría expresar que el número de estas se han incrementado, o que la producción de drogas en el país se ha incrementado y por lo tanto existen un número mayor de organizaciones y por lo tanto se dan un número mayor de desarticulaciones.

Por otro lado, esto podría responder a una mejor disposición de las fuerzas operativas policiales, lo que repercute en la captura de mayor número de bandas.

El mismo ejemplo puede ser aplicado a los logros presentados por el Estado quien evalúa la lucha contra el delito, con el número de organizaciones desarticuladas, siendo estas cifras relativas y no significativas, ya que no conocemos en primer lugar el número total de organizaciones delictivas, para poder considerar una disminución.

En razón a este tema podríamos señalar tal como lo hace Jaris Mujica “La construcción de mejores capacidades del estado debe llevar al incremento de las denuncias, mientras que la construcción de mecanismos de seguridad ciudadana debe llevar al control del delito”<sup>16</sup>

Finalmente, lo que se señala es que el establecimiento de las metas de los diferentes programas en la lucha con la delincuencia, no puede estar basada en metas construidas en razón a las denuncias

---

<sup>16</sup> MUJICA Jaris, “Problemas y Consideraciones básicas sobre la medición del delito en el Perú”pág.169

registradas, en vistas que estas cifras son relativas y no representan el universos de los hechos delictivos, lo cual no ayuda a determinar las líneas base de los planes y menos aún el proceso de evaluación de estos programas.

## E. MÁS ALLÁ DE LAS CIFRAS DE VICTIMIZACIÓN

El ascenso o descenso de las cifras del delito, son ocasionadas por factores endógenos o exógenos, y estos están directamente relacionados a factores económicos, políticos o sociales.

“La explicación del aumento de la violencia y del delito es multidimensional; **a**: Económico – Estructural, que señala que la falta de calidad del crecimiento y del empleo, así como una insuficiente movilidad social, lo cual en un crecimiento, en un contexto de crecimiento económico basado en el consumo, ha generado un tipo de delito “generacional”; **b**: La social, en la que destacan los cambios de la estructura familiar, la deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado que erosiona el tejido social; los facilitadores del delito, tal como las armas, el alcohol y las drogas; **c**: La falta de capacidad del Estado, Policía, Ministerio Público, Jueces y cárceles, para hacer frente al desafío de la criminalidad”.<sup>17</sup>

“Los fenómenos sociales tienden a mostrar regularidades en términos de la estadística de ocurrencia y en sus patrones de comportamiento....

¿Qué es lo importante? Que la victimización asociada al crimen, como muchos otros fenómenos sociales, es en teoría, estadísticamente estables. De este modo la victimización relativa aparecería como

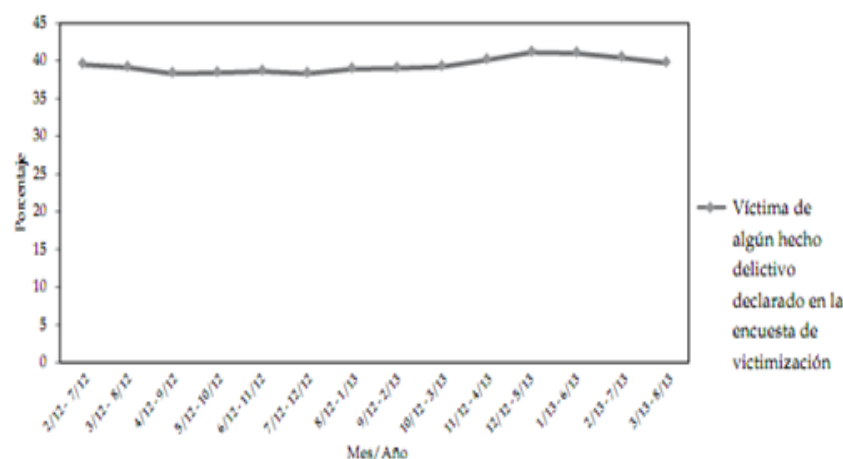
---

<sup>17</sup> PNUD. “Informe regional de desarrollo Humano 2013-2014”, pag.7

constante en el registro cuantitativo y lo que habría que explicar no es una victimización alta constante o victimización baja constante, sino los ascensos y descensos radicales” (Mujica: 169).

En el gráfico a continuación, se puede apreciar la comisión de delitos en la Población de 15 años de edad y más, víctimas de algún hecho delictivo declarado en la encuesta de victimización de la “**Encuesta Nacional de Programas Estratégicos**” (ENAPRES) 2012-2013, donde se aprecia un desarrollo constante, si esto registrara altas y bajas repentinas, nos obligaría a efectuar un análisis a fin de determinar la justificación y explicación del comportamiento, a determinar las causas, de esta manera efectuar el planteamiento de acciones orientadas a disminuir las causas, antes que enfrentar a la comisión de los delitos.

**Población de 15 años de edad y más víctimas de algún hechos delictivo declarado en la encuesta de victimización de la Encuesta Nacional de Programas estratégicos (ENAPRES)**



Fte. Elaboracion Instituto Nacional de Estadistica e Informatica (INEI)

Por otro lado, nuestro sistema de medición y establecimiento de metas, basado en el número de denuncias, muchas veces con data mal levantada no permite el establecimiento del trabajo técnico para hacer

frente a la disminución del delito, esta falta de data fiable, nos lleva a señalar que unos mejores datos de victimización ayudarían a elaborar instrumentos muchos más precisos. Sin embargo, resulta complicado establecer una combinación adecuada entre denuncias efectuadas e índices de victimización, en razón que estas últimas, son cifras parciales de población representativa.

El uso de patrones del delito y la construcción de indicadores a estos patrones, nos podrían proporcionar cifras más precisas con respecto a la disminución del delito, afrontando las condiciones que los generan.

Cada uno de los delitos tienen una forma particular de manifestarse o de llevarse a cabo, el dato cualitativo de la comisión de ellos, nos permitirán aislar el patrón de la comisión, en razón al lugar, el comportamiento del delincuente, el comportamiento de la víctima, el comportamiento de terceros en la escena del delito, la búsqueda de un sistema que pueda recoger esta información y el tratar de disminuir las condiciones para que estos delitos no se cometan, nos llevará a establecer metas más certeras y lógicas de cumplimiento.

Por lo tanto, los planes presupuestales y las políticas públicas que estos demanden, tendrán una manera más real de ser evaluados y por lo tanto el plantear los objetivos y el logro de estos serán plausibles de observarse, controlarse y auditarse.

## **F. CONSTRUCCIÓN DE METAS EN BUSCA DE LA REDUCCIÓN DE DELITOS EN EL PERÚ**

“En los últimos diez años, el Perú logró una de las tasas más altas de crecimiento económico de la región. El Ingreso Nacional Bruto por persona casi se triplicó, y las tasas de pobreza se redujeron a la mitad.

Desde el 2010, el Perú se ubica en el grupo de países de ingresos medio alto, este crecimiento económico fue acompañado por un crecimiento parecido de los ingresos del Estado. Desde 2005, la recaudación fiscal se incrementó en 13% por año, y el presupuesto público del año fiscal 2013 se proyecta en más del doble del presupuesto de apertura del año 2006, incrementándose de S/.53,929 millones a S/.108,419 millones”<sup>18</sup>.

Este crecimiento económico señalado, no se ha encontrado a la par con el crecimiento de la capacidad del Estado para desarrollar las competencias en el gasto público, para obtener un crecimiento sostenido en el tiempo, de esta problemática no escapa el Sector Interior; sin embargo en el afán de establecer un crecimiento del sector, enmarcado dentro de la política de modernización del Estado, el Ministerio del Interior ha desarrollado el Plan Estratégico del Sector Interior 2013 - 2015, con la finalidad de definir los objetivos estratégicos, los indicadores y las metas que permitan evaluar los resultados, a través de un proceso de planificación estratégica a fin de alinear las prioridades a los recursos y estos a las metas por alcanzar.

Referente al Planeamiento Estratégico formulado por el sector Interior en él se ha establecido dos Ejes Estratégicos principales:

---

<sup>18</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.Pag.9



## LINEAMIENTOS DEL PLAN ESTRATÉGICO SECTORIAL MULTIANUAL DEL SECTOR INTERIOR

<b>EJE ESTRATEGICO NRO.01: SEGURIDAD CIUDADANA, ORDEN INTERNO Y ORDEN PÚBLICO</b>	
1	Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana basado en la articulación de esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno con una decidida participación del sector privado.
2	Reducción del Tráfico Ilícito de drogas, terrorismo y otras formas de criminalidad.
3	Contribución a la solución pacífica de los conflictos sociales y otras formas de alteración del Orden Público.
4	Adecuado control fronterizo, migratorio e integración fronteriza con una mayor presencia y eficiencia operativa.

Fte. PESEM 2012-2016

<b>EJE ESTRATEGICO NRO.01 ORDEN INTERNO, ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD CIUDADANA</b>		
<b>OBJETIVOS ESTRATEGICOS GENERALES</b>		<b>OBJETIVOS ESTRATEGICOS ESPECIFICOS</b>
1	Reducir la inseguridad Ciudadana	Mejorar la prevención y fortalecer el combate de los delitos y faltas
		Contribuir a la implementación de espacios públicos seguros como lugares de encuentro ciudadano
		Mejorar la estrategia comunicacional en materia de seguridad ciudadana.
2	Reducción del Tráfico Ilícito de Drogas	Mejorar el Control Territorial en zonas cocaleras.



		Incrementar la interdicción contra el Tráfico Ilícito de Drogas.
		Fortalecer el control y fiscalización de insumos químicos.
3	Fortalecer la lucha contra el Terrorismo	Neutralizar las acciones terroristas
		Desarticular las organizaciones terroristas que operan en el VRAEM
4	Reforzar la operatividad policial en la lucha contra el crimen organizado	Mejorar los procedimientos de investigación e intervención policial
		Fortalecer la lucha contra el lavado de activos provenientes de las distintas manifestaciones de criminalidad organizada
5	Contribuir a la prevención y solución de los conflictos sociales y otra forma de alteración del orden público con la activa presencia de las autoridades políticas designadas	Mejorar la coordinación en la prevención y control de los conflictos sociales
		Mejorar la respuesta oportuna y eficiente del sector interior en la gestión de riesgo y desastre.
6	Reducir el uso inadecuado de armas, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y formalizar los servicios de seguridad privada.	Mejorar el sistema de control de armas, municiones, explosivos y productos pirotécnicos.
		Mejorar el control de los servicios de seguridad privada.
7	Implementar un adecuado control fronterizo, migratorio e integración transfronteriza con una mayor presencia y eficiencia operativa.	Mejorar el control migratorio fronterizo
		Mejorar los servicios policiales en los puestos de vigilancia de fronteras.

Fte. PESEM 2012-2016

## **OBJETIVO ESTRATEGICO ESPECIFICO OEE1.1: MEJORAR LA PREVENCIÓN Y FORTALECER EL COMBATE DE LOS DELITOS Y FALTAS**

### **INDICADOR 1:**

#### **TASA DE HOMICIDIOS POR 100 MIL HABITANTES**

FUENTE	Registros administrativos de la PNP			
FORMULA	Homicidios registrados/Población x 100			
UM	Homicidios por 100 mil habitantes			
LINEA BASE	Año: 2012		Ultimo dato: 9.5	
METAS	2013	2014	2015	2016
	9.34	9.31	9.3	8.9
RESPONSABLE	DIRINCRI			

### **INDICADOR 2:**

#### **TASA DE DELITOS POR CADA POR CADA 100 MIL HABITANTES**

FUENTE	Registros administrativos de la PNP			
FORMULA	(Delitos registrados/población) x 100			
UM	Delitos por 100 mil habitantes			
LINEA BASE	Año: 2012		Ultimo dato: 815	
METAS	2013	2014	2015	2016
	881	813	716	637
RESPONSABLE	DIRTEPOLES-DIRINCRI			

**INDICADOR 4:****PORCENTAJE DE VICTIMIZACION DE PERSONAS POR GRANDES CIUDADES**

FUENTE	ENAPRES-INEI			
FORMULA	(Total de la población de 15 años y más edad, que en los últimos 12 meses fue víctima de algún evento/total de población encuestada) x 100			
UM	%			
LINEA BASE	Año: 2012		Ultimo dato: 39.4	
METAS	2013	2014	2015	2016
	40.10	36.77	33.44	30.11
RESPONSABLE	DIRNAOP			

Como puede apreciarse en los cuadros presentados, la fuente de información para el establecimiento de los indicadores para la medición del delito, son las estadísticas que formula la Policía Nacional en base a las denuncias recepcionadas en las dependencias policiales. Con respecto a las metas establecidas con respecto a la comisión de delitos, en el segmento comprendido entre los años 2014 y 2015, los delitos deberán presentar un descenso de 3% , presentando una disminución de 0.6 % el siguiente periodo.

Referente a las metas que se establecen respecto a la victimización, existen cifras que no concuerdan con la última Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES), aplicado por el Gobierno del Perú a través del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), da cuenta de que la victimización personal fue del 36.6% en el 2012 y no el 39.4 que presenta como línea base el indicador Nro.04 (Porcentaje de victimización de personas por grandes ciudades, esto estaría reflejando el mal uso de las cifras, para la formulación de estos

indicadores, por lo tanto las metas que se establecen también sufrirá variaciones sustanciales.

## **G. FORMULACIÓN Y ESTABLECIMIENTO DE METAS EN LA REDUCCION DEL DELITO**

En el Sector Interior la formulación y el establecimiento de las metas en la reducción del delito las realiza la Dirección General de Planificación y Presupuesto del Ministerio del Interior, esta Dirección convoca en el primer mes de cada año, a personal de las oficinas de planificación del Estado Mayor de la Policía Nacional, personal policial de las Unidades Especializadas de la PNP (Dirección Contra el Tráfico Ilícito de Drogas, Contra el Terrorismo, VII DIRTEPOL-Lima, etc.), personal de la Superintendencia Nacional de Migraciones, Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de uso Civil, contando con el asesoramiento de esta Dirección de Planificación y Presupuesto, proponen y establecen las metas anuales.

Es decir, el establecimiento de metas en el Sector Interior obedece a considerandos efectuados por posiciones unilaterales de cada uno de los representantes que concurren a esta reunión.

Según señaló el coordinador de este estamento del MININTER, el personal que concurre a esta reunión de coordinación, no se encuentra capacitado para esta tarea, por lo que tienen que desarrollar un taller a fin de formular las metas a establecer; por otro lado, no concurren a esta reunión los altos mandos de las unidades comprometidas, sino más bien personal de rango medio, en muchos de los casos sin experiencia en este tipo de trabajo.

Asimismo, el establecimiento de metas se efectúa en base a los datos históricos con que se cuenta, los cuales tienen como fuente las cifras estadísticas que formulan las distintas unidades de la PNP a nivel nacional, las cuales también registran series diferencias, como las diferencias existentes en la calificación de los delitos, omisión en los detalles de los delitos, información duplicada y en mucho de los casos el retraso de la información por parte de la PNP, lo que dificulta realizar la formulación y la evaluación de los respectivos indicadores.

Por otro lado, no se toma en cuenta las cifras de victimización realizadas anualmente mediante la “Encuesta Nacional de Programas Estratégicos” (ENAPRES), aplicado por el Gobierno del Perú a través del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), situación que nos permite inferir la falta de un procedimiento técnico para el establecimiento de las metas que se plantean.

A nivel de las unidades policiales operativas encargadas del cumplimiento de las metas, estas no son tomadas muchas veces en cuenta, en razón que escapan de la realidad operativa de la unidad, por tratarse de metas exageradas, no acordes a la realidad; sin embargo, el impacto es directo en vista que al no haber cumplido con sus metas, los presupuestos programados para el siguiente año descenderán, por lo que muchas unidades elevan documentariamente sus acciones operativas, a fin de cumplir sus metas; es decir, proporcionan datos falsos referente al cumplimiento de sus metas, lo que se incrementa por la presión que ejercen los comandos sobre estas unidades policiales.

## IV. CONCLUSIONES

- A. Actualmente existe una disparidad de cifras estadísticas con relación al delito en el Perú, lo que no permite un conocimiento real, teniendo estas estadísticas como fuente principal la denuncia administrativa policial, la cual esconde la cifra negra del delito; estableciendo la necesidad de generar concretamente un sistema único nacional con datos estandarizados, claro, riguroso y verificable, orientado a determinar la victimización real; situación que a pesar de los esfuerzos hasta la fecha no se ha materializado.
- B. Existiendo disparidad y una estadística inadecuada, en la Policía Nacional no se establecen las líneas de base reales, los presupuestos no son los apropiados y no puede ser medible adecuadamente el cumplimiento de metas que se establecen en los diferentes programas y planes para la disminución del delito, en vista que estas no reflejan apropiadamente la real situación del fenómeno delictivo.
- C. El enfoque en el establecimiento de las metas para la reducción del delito no es el apropiado, la disminución anual de las denuncias administrativas policiales, de ninguna manera refleja la real situación del delito, esto podría deberse a otras situaciones, tales como la falta de confianza en la efectividad de la policía o la disposición del movimiento de los efectivos con relación a una determinada zona; un enfoque orientado a las causas y a los patrones de comisión de los delitos y el impacto de las medidas en los usuarios finales, establecería una mejor medición y por lo tanto una mejor manera de establecer las metas. Aislar los patrones de la comisión de los delitos mediante un sistema adecuado y tratar de disminuir las condiciones para que estos



delitos no se cometan, llevará a establecer metas certeras y lógicas para su cumplimiento.

- D. Por lo tanto; es una necesidad el estudio del delito en cada una de sus modalidades, en forma precisa y certera, buscando esencialmente los patrones de las causas que lo generan, aislando las condiciones y modos del delincuente y las víctimas.
- E. Actualmente, la Policía Nacional del Perú no tiene una participación técnica representativa en la formulación de las metas para la disminución del delito, por cuanto esta responsabilidad recae en la Dirección General de Planificación y Presupuesto del Ministerio del Interior, órgano orientado principalmente al aspecto político, el cual tiene una orientación económica con relación al cumplimiento de las metas, dentro de la política del presupuesto por resultado, motivo por el cual plantea metas en muchos casos contradictorias para ser alcanzadas.
- F. La Policía Nacional del Perú a la fecha de la formulación del presente, no cuenta con un enfoque técnico con relación al establecimiento de metas, motivo por el cual no puede medir el impacto de los planes que ejecuta, más aún si su matriz de medición son las denuncias policiales. El cambio de esta situación tendrá que ser entendido en un contexto técnico y no político, en donde la esencia del estudio criminológico sea el eje para el establecimiento de medidas operativas concretas para la disminución del delito, lejos de medidas inmediatas y populistas.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ, Alejandro  
2006 El Estado de la Seguridad en América Latina. PNUD. Consulta: 18 de mayo de 2014.  
<http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/691.pdf>
- ALZA, Carlos  
2012 Gestión Pública: balance y perspectivas. VI Seminario de reforma del Estado. Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal y GONZÁLEZ, Pablo A.  
2010 Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas, FLACSO-Chile/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago, Chile.  
Consultado: [http://www.oas.org/dsp/FLACSO/flatso\\_inseguridad.pdf](http://www.oas.org/dsp/FLACSO/flatso_inseguridad.pdf)
- FUENTES, David  
2003 Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana: La Violencia como Problema Público
- GARLAND, David  
2005 La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Traducción de Máximo Sozzo. Editorial Gedisa S.A. Barcelona, España, Consulta 15 Setiembre de 2014.  
<https://colectivociajpp.files.wordpress.com/2012/08/garland-david-la-cultura-del-control-crimen-y-delito-2001.pdf>
- IDL  
2013 Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2013. Crisis Política, Temores y Acciones de Esperanza. Lima.  
<http://www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/PDF%20final%20de%20informe%20SC%202013.pdf>

- MUJICA, Jaris  
2013 Problemas y consideraciones básicas sobre la medición del delito en el Perú. En El Perú subterráneo. Desco, Consulta: 01 de agosto de 2014  
<http://www.desco.org.pe/sites/default/files/publicaciones/files/07%20Mujica%20El%20Per%C3%BA%20subterr%C3%A1neo%20PH%20dic%202013.pdf>
- ONU  
2010 Manual para encuestas de victimización. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, Consulta: 03JUL2014  
[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual\\_Victimization\\_surveys\\_2009\\_spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_Victimization_surveys_2009_spanish.pdf)
- PNUD  
2014 Informe Regional de Desarrollo Humano 2013 - 2014.
- SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne y VARONNE, Frederic  
2008 Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel S.A. Barcelona, España. Consulta: 22 de junio de 2014.  
<[https://www.academia.edu/234911/Analisis\\_y\\_gestion\\_de\\_politicas\\_publicas Parte 1 See parte 2 http igop.uab.es](https://www.academia.edu/234911/Analisis_y_gestion_de_politicas_publicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es) >